SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 18 de mayo de 1982 *

En los asuntos acumulados 115/81 y 116/81,

que tienen por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Presidente del tribunal de première instance de Lieja, en procedimiento sobre medidas provisionales, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Rezguia Adoui

y

1) **Etat belge,** por quien actúa el Ministre de la Justice,

2) **Ville de Liège,** por quien comparece su Alcalde,

y, por otra parte,

Dominique Cornuaille

y

Etat belge, por quien actúa el Ministre de la Justice,

* Lengua de procedimiento: francés.

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 7, del apartado 3 del artículo 48, del apartado 1 del artículo 56 y del artículo 66 del Tratado y de la Directiva 64/221 del Consejo, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública (DO 1964, p. 850; EE 05/01, p. 36) y, en especial, de sus artículos 3, 6, 8 y 9,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: J. Mertens de Wilmars, Presidente; G. Bosco y A. Touffait, Presidentes de Sala; P. Pescatore, A.J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling y A. Chloros, Jueces;

Abogado General: Sr. F. Capotorti;
Secretario: Sr. P. Heim;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante resoluciones de 8 de mayo de 1981, recibidas en este Tribunal de Justicia el 12 del mismo mes, el Presidente del tribunal de première instance de Lieja, actuando en procedimiento sobre medidas provisionales, planteó con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una serie de cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del artículo 7, del apartado 3 del artículo 48, del apartado 1 del artículo 56 y del artículo 66 del Tratado, y de la Directiva

64/221 del Consejo, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública (DO 1964, p. 850; EE 05/01, p. 36) y, en especial, de sus artículos 3, 6, 8 y 9.

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de sendos litigios entre el Estado belga y las demandantes en los asuntos principales, de nacionalidad francesa, con motivo de la denegación, por parte de las autoridades administrativas, de un permiso de residencia en territorio belga, denegación basada en el comportamiento de las interesadas, considerado contrario al orden público por el hecho de que ambas eran camareras en un local de mala reputación.

3 La Ley belga de 21 de agosto de 1984, por la que se deroga la normativa oficial relativa a la prostitución, prohíbe la exhibición obscena, la inducción a la prostitución, la explotación de la misma, la posesión de un local en el que se ejerza la prostitución y la actividad de proxeneta. Dicha Ley prevé que, de cara a la protección de la moralidad y el orden público, los Municipios pueden adoptar una normativa complementaria. La Ordenanza de policía del Municipio de Lieja, de 25 de marzo de 1957, y las posteriores normas de desarrollo prohíben a quienes se dediquen a la prostitución exhibirse a los transeúntes, disponiendo que, en los locales en que desarrollen su actividad, las puertas y ventanas deberán estar cerradas, sin que pueda verse el interior, y que las mismas personas no podrán permanecer en la calle en las cercanías del referido local.

4 Las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional, cuyo tenor es prácticamente idéntico en ambos asuntos, las divide el Tribunal remitente en dos grupos, titulados «Sobre el concepto de orden público» y «Sobre las garantías de procedimiento». Dada la casi total identidad de las cuestiones planteadas en ambos asuntos, procede acumular éstos a efectos de la sentencia.

I. Sobre el concepto de orden público

Sobre las cuestiones primera a novena, undécima y duodécima

5 Las cuestiones primera a novena, undécima y duodécima se refieren básicamente al problema de si un Estado miembro puede expulsar de su

territorio, en virtud de las excepciones previstas en los artículos 48 y 56 del Tratado, o negar el acceso a su territorio a un nacional de otro Estado miembro, como consecuencia de determinadas actividades que, por lo que respecta a sus propios nacionales, no dan lugar a medida represiva alguna.

6 Las cuestiones así planteadas se explican por el hecho de que la legislación belga no prohíbe la prostitución en sí misma, sino ciertas actividades accesorias especialmente atentatorias contra el orden social, como la explotación de la prostitución por terceros y diversas formas de incitación a la misma.

7 Las excepciones contempladas en los artículos 48 y 56 del Tratado permiten a los Estados miembros, por los motivos enunciados en dichas disposiciones y, en especial, por los relacionados con el orden público, adoptar contra nacionales de otros Estados miembros medidas que no pueden aplicar a sus propios nacionales, en el sentido de que no pueden expulsar a estos últimos del territorio nacional o prohibirles la entrada en el mismo. Si bien, por consiguiente, es preciso admitir esta diferencia de trato, cuyo objeto es la naturaleza de las medidas que pueden adoptarse, debe señalarse, sin embargo, que la autoridad competente en un Estado miembro para adoptar dichas medidas no puede basar el ejercicio de sus competencias en una apreciación de ciertos comportamientos que tenga por efecto establecer una distinción arbitraria en perjuicio de nacionales de otros Estados miembros.

8 Procede recordar, a este respecto, que, como estimó este Tribunal de Justicia en la sentencia de 27 de octubre de 1977, Bouchereau (30/77,↔ Rec. p. 1999), la invocación del concepto de orden público por una autoridad nacional supone la existencia de «una amenaza real y suficientemente grave de un interés fundamental de la sociedad». Aunque el Derecho comunitario no impone a los Estados miembros una escala uniforme de valores en lo relativo a la apreciación de aquellos comportamientos que puedan considerarse contrarios al orden público, procede hacer constar, sin embargo, que no cabe considerar que un comportamiento sea lo suficientemente grave como para justificar la imposición de restricciones a la entrada o a la residencia en el territorio de un Estado miembro de un nacional de otro Estado miembro, en el supuesto de que el primer Estado, cuando el mismo comportamiento provenga de sus propios nacionales, no adopte medidas represivas u otro tipo de medidas reales y efectivas destinadas a combatir este comportamiento.

9 Procede, pues, responder a las cuestiones primera a novena, undécima y duodécima, que un Estado miembro no puede, amparándose en la excepción de orden público contenida en los artículos 48 y 56 del Tratado, expulsar de su territorio a un nacional de otro Estado miembro o negarle la entrada en el mismo por un comportamiento que, cuando lo realizan sus propios nacionales, no da lugar a medidas represivas o a otro tipo de medidas reales y efectivas destinadas a combatir dicho comportamiento.

Sobre la décima cuestión

10 En su décima cuestión, el órgano jurisdiccional nacional solicita a este Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre si constituye una medida de prevención general, en el sentido del artículo 3 de la Directiva 64/221, el hecho de que un Estado miembro «con el fin de eliminar de su territorio a las prostitutas procedentes de un país determinado, por considerar que pueden contribuir a una mayor delincuencia, lo haga sistemáticamente, afirmando que su actividad de prostitutas representa un peligro para el orden público, y ello sin comprobar si las interesadas son, o no, sospechosas de mantener relaciones con dicho "medio"».

11 Procede recordar que el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva dispone que las medidas de orden público o de seguridad pública deben basarse exclusivamente en el comportamiento personal del individuo en quien recaigan. Basta con remitirse, a este respecto, a la sentencia de 26 de febrero de 1975, Bonsignore (67/74, ↔ Rec. p. 297), en la que este Tribunal de Justicia afirmó «que, por lo que respecta a las medidas tendentes a la salvaguardia del orden público y de la seguridad pública, no pueden invocarse en contra de nacionales de los Estados miembros de la Comunidad motivos ajenos al caso concreto de que se trate, como se desprende, en especial, de la exigencia formulada en el apartado 1 y según la cual el único elemento determinante ha de ser, "exclusivamente", el "comportamiento personal" de aquellos en quienes recaigan dichas medidas».

Sobre la decimotercera cuestión

12 Por lo que respecta a la posibilidad de que una persona que ha sido expulsada del territorio de un Estado miembro pueda entrar nuevamente en éste y solicitar un nuevo permiso de residencia, procede observar que todo nacional de un Estado miembro que desee buscar empleo en otro Estado miembro puede solicitar un nuevo permiso de residencia. Siempre que se presente una vez transcurrido un plazo razonable, semejante solicitud ha de ser examinada por la autoridad administrativa competente del Estado de acogida, autoridad que, en concreto, deberá considerar los motivos invocados por el interesado para probar que se ha producido una modificación material de las circunstancias que justificaron la primera decisión de expulsión. Ahora bien, cuando exista una decisión de expulsión válidamente adoptada, de conformidad con el Derecho comunitario, y que siga en vigor, de tal manera que el interesado continúe sin poder entrar en el territorio del Estado de que se trate, el Derecho comunitario no prevé en su favor un derecho de entrada en dicho territorio mientras tenga lugar el examen de su nueva solicitud.

Sobre la decimocuarta cuestión

13 A tenor de lo previsto en el artículo 6 de la Directiva 64/221, las razones de orden público, seguridad o salud públicas, en que se base la decisión que le afecte, serán puestas en conocimiento del interesado, a menos que ello sea contrario a la seguridad del Estado. Del objetivo perseguido por la Directiva se desprende que la comunicación de los motivos ha de ser lo suficientemente detallada y precisa como para permitir al interesado defender sus intereses. Por lo que respecta a la lengua que deba utilizarse, se desprende de los autos que las partes demandantes en el litigio principal son de nacionalidad francesa y que las decisiones que les afectan se redactaron en francés, de manera que no se aprecia la pertinencia de la cuestión. En cualquier caso, basta que la notificación se haga de tal forma que el interesado pueda tener conocimiento del contenido y de los efectos de la decisión.

II. Sobre las cuestiones relativas a las garantías de procedimiento

14 Estas cuestiones tienen fundamentalmente por objeto la composición de «la autoridad competente» a la que se hace referencia en el artículo 9 de la Directiva 64/221, a la cualificación y a la duración del mandato de sus miembros, al vínculo que pueda existir entre dichos miembros y el órgano administrativo encargado de su retribución, al modo de elevar un caso concreto a conocimiento de dicha autoridad y al procedimiento ante ésta.

15 El objeto del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva es ofrecer a todo aquel contra quien se dicta una medida de expulsión unas garantías mínimas en materia de procedimiento. Cuando el recurso jurisdiccional contra los actos administrativos verse solamente sobre la legalidad de la decisión, la intervención de la autoridad competente ha de permitir un examen de los hechos y circunstancias, que habrá de hacerse extensivo a las razones de oportunidad que justifiquen la medida proyectada, antes de que la decisión se adopte definitivamente. El interesado deberá poder invocar sus medios de defensa y ser asistido o representar, de conformidad con los requisitos de procedimiento previstos en la legislación nacional. A tenor del apartado 2 del mismo artículo, las personas a las que se dirija la decisión que deniegue la concesión del primer permiso de residencia, o la decisión de expulsión antes de la concesión del permiso pueden solicitar el examen de dichas decisiones por la autoridad competente.

16 La Directiva no precisa el procedimiento de designación de la autoridad competente contemplada en su artículo 9; tampoco exige que dicha autoridad sea un órgano jurisdiccional o esté integrada por Magistrados, ni que sus miembros se designen por un período determinado. Lo esencial es que se prevea con toda claridad que la referida autoridad ha de ejercer sus funciones con total independencia y que, en el ejercicio de las mismas, no ha de estar sujeta, directa o indirectamente, a control alguno por parte de la autoridad que ha de adoptar las medidas previstas en la Directiva. Con tal de que se satisfaga esta exigencia, ni en las disposiciones de la Directiva, ni en su finalidad, existe nada que se oponga a que la retribución de los miembros de la autoridad competente corra a cargo del presupuesto del servicio administrativo en que se integre la autoridad que haya de adoptar la decisión, ni a que la secretaría de dicha autoridad esté ocupada por un funcionario que pertenezca al mismo servicio.

17 Por lo que respecta al sometimiento del caso de que se trate a la autoridad competente en el supuesto contemplado en el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva, ésta no contiene disposición imperativa alguna en relación con el procedimiento que ha de seguirse. Si bien la Directiva no excluye que el interesado pueda interponer recurso directamente ante la autoridad administrativa, no es menos cierto que no impone esta solución, dejando la opción a este respecto en manos de los Estados miembros, siempre que la decisión negativa se someta al examen de la autoridad cuando el interesado lo solicite.

18 En lo relativo a la forma que ha de adoptar el dictamen de la autoridad competente, de la finalidad de la Directiva se desprende que dicho dictamen ha de notificarse debidamente al interesado; ahora bien, la Directiva no exige que el dictamen identifique nominalmente a los miembros integrantes de la autoridad competente o la calidad con que forman parte del mismo.

19 Por lo que respecta a las cuestiones relativas al desarrollo del procedimiento ante la autoridad competente, incluyendo no sólo las normas de procedimiento, sino igualmente las relativas a la prueba, basta recordar, como ya se ha indicado, que la Directiva 64/221 prevé expresamente en el apartado 1 del artículo 9 que el interesado deberá poder hacer valer sus medios de defensa y hacerse asistir o representar de conformidad con las normas nacionales de procedimiento. Estas condiciones no pueden ser menos favorables para el interesado que las aplicables ante otras autoridades nacionales del mismo tipo.

Costas

20 Los gastos efectuados por el Gobierno belga, el Gobierno francés, el Gobierno italiano, el Gobierno neerlandés, el Gobierno británico y la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Presidente del tribunal de première instance de Lieja actuando en procedimiento sobre medidas provisionales, mediante resoluciones de 8 de mayo de 1981, declara:

1) **Un Estado miembro no puede, amparándose en la excepción de orden público contenida en los artículos 48 y 56 del Tratado, expulsar de su territorio a un nacional de otro Estado miembro o negarle la entrada en el mismo por un comportamiento que, cuando lo realizan sus propios nacionales, no da lugar a medidas represivas o a otro tipo de medidas reales y efectivas destinadas a combatir dicho comportamiento.**

2) **Por lo que respecta a las medidas tendentes a la salvaguardia del orden público y de la seguridad pública, no pueden invocarse en contra de nacionales de los Estados miembros de la Comunidad motivos ajenos al caso concreto de que se trate.**

3) **Todo nacional de un Estado miembro que desee buscar empleo en otro Estado miembro tras haber sido con anterioridad objeto de una medida de expulsión del territorio, puede solicitar un nuevo permiso de residencia. Siempre que se presente una vez transcurrido un plazo razonable, semejante solicitud ha de ser examinada por la autoridad administrativa correspondiente del Estado de acogida, autoridad que, en concreto, deberá considerar los motivos invocados por el interesado para probar que se ha producido una modificación material de las circunstancias que justificaron la primera decisión de expulsión.**

4) **La comunicación de los motivos invocados para justificar una decisión de expulsión o denegación de un permiso de residencia ha de ser lo suficientemente detallada y precisa como para permitir al interesado defender sus intereses.**

5) **El Derecho comunitario no exige que la autoridad competente contemplada en el artículo 9 de la Directiva 64/221 sea un órgano**

jurisdiccional o esté integrado por Magistrados, ni que sus miembros se designen por un período determinado. No infringe el ordenamiento comunitario el hecho de que la retribución de los miembros de la autoridad competente corra a cargo del presupuesto del servicio administrativo en que se integre la autoridad que haya de adoptar la decisión, ni a que la secretaría de dicha autoridad esté ocupada por un funcionario que pertenezca al mismo servicio.

6) **Si bien la Directiva no excluye que el interesado pueda interponer recurso directamente ante la autoridad administrativa, no es menos cierto que no impone esta solución, dejando la opción a este respecto en manos de los Estados miembros, siempre que la decisión negativa se someta al examen de la autoridad cuando el interesado lo solicite.**

7) **El dictamen de la autoridad competente ha de notificarse debidamente al interesado.**

8) **El interesado deberá invocar sus medios de defensa y ser asistido o representado ante la autoridad competente de conformidad con las normas nacionales de procedimiento. Estas condiciones no pueden ser menos favorables para el interesado que las aplicables ante otras autoridades nacionales del mismo tipo.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait Pescatore

Mackenzie Stuart O'Keeffe Koopmans Everling Chloros

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de mayo de 1982.

El Secretario
P. Heim

El Presidente
J. Mertens de Wilmars